

Pensamiento *Iberoamericano*

**Nuevos desafíos al pensamiento
iberoamericano**

Editada por



**Secretaría General
Iberoamericana**

Secretaria-Geral
Ibero-Americana

Paseo de Recoletos, 8
28001 Madrid, España.
Teléfono: (+34) 915 901 980
info@segib.org

Síguenos en



www.pensamientoiberoamericano.com
Tel.: (+34) 912 444 757

Con la colaboración de



© Secretaría General Iberoamericana

© de los textos
Sus autores

Diseño y maquetación
Red Monster Studio S.L.
www.redmonster.es

Imprime
Villena Artes Gráficas

Depósito Legal: M-36222-2016
ISSN: 0212-0208

Órganos de Gobierno

Patronato

Presidenta

Rebeca Grynspan / Secretaria General Iberoamericana

Auditoría Superior del Estado de Puebla / **David Villanueva Lomelí**

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla / **José Alfonso Esparza Ortiz**

Casa de América / **Santiago Miralles**

CEPAL / **Alicia Bárcena**

FLACSO / **Josette Altmann**

FMI (Departamento del Hemisferio Occidental) / **Alejandro Werner**

OCDE / **Ángel Gurría**

OEA / **Luis Almagro**

PNUD (América Latina y Caribe) / **Jessica Faieta**

Real Instituto Elcano / **Emilio Lamo de Espinosa**

Consejo editorial

Manuel Alcántara, José Antonio Alonso, Jordi Bacaria, Renato Baumann, Paulina Beato, Adrián Bonilla, Gerardo Caetano, Guillermo Calvo, José Carreño, Rosa Conde, Pedro Dallari, M^a Lourdes Dieck, Joaquín Estefanía, Nancy Gomes, Miguel Hakim, Carlos Heredia, Ana Paula Laborinho, Marta Lagos, Roberta Lajous, Celia Lessa Kerstenetzky, Augusto López Claros, Nora Lustig, José Luis Machinea, Carlos Malamud, José Antonio Ocampo, María Salvadora Ortiz, Félix Peña, Liliana Rojas, Francisco Rojas, Gert Rosenthal, Juan Antonio Sanahuja, Ana Sojo, Juan Triana, Alberto Van Klaveren.

Consejo universitario

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP)

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

Universidad de Buenos Aires (UBA)

Universidad de los Andes

Universidad de Chile

Universidad de Salamanca

Universidad Pontificia de Comillas

Director: Enrique V. Iglesias

Editora: Cristina Manzano

Sumario

Prólogo

Rebeca Grynspan

6

Nuevas realidades, nuevos desafíos

Enrique V. Iglesias

8

Historia y etapas de la Revista *Pensamiento Iberoamericano*

Rosa Conde

12

1 *El pensamiento socioeconómico en Iberoamérica hoy*

21

- > El pensamiento de la CEPAL ante los problemas contemporáneos de América Latina y el Caribe

Alicia Bárcena

22

- > Una reflexión sobre la evolución de los debates económicos latinoamericanos

José Antonio Ocampo

36

- > América Latina como promesa: nuevas prioridades, nuevos debates

José Antonio Alonso

45

2 *La dimensión social: la nueva estructura de la sociedad latinoamericana, cambios tendencias y desafíos*

55

- > América Latina en un ciclo de baja, pero con señales esperanzadoras

Francisco Rojas Aravena

56

- > Hacia una sociedad de clases medias

Joaquín Estefanía

65

3 *La dimensión sociopolítica: los desafíos generales para la consolidación de los procesos democráticos de la región* 73

- > El “desacuerdo de régimen” en América Latina y algunas de sus implicaciones
Gerardo Caetano 74
- > Los desafíos de las democracias latinoamericanas
Carlos Malamud 83
- > Sociedade civil e a consolidação da democracia na América Latina
Pedro Dallari 91

4 *La inserción internacional de América Latina en la presente coyuntura mundial y regional* 97

- > América Latina en los primeros años del siglo XXI
Javier Solana 98
- > La inserción de Iberoamérica en las finanzas internacionales
Guillermo de la Dehesa 105

5 *La opinión pública* 113

- > Del lado de los ciegos
Marta Lagos 114

6 *Los debates en Pensamiento Iberoamericano* 123

- > El desafío de la desigualdad en América Latina: un debate abierto
José Antonio Sanahuja 124
- > Un balance de los consensos y debates sobre la situación económica, social y productiva de América Latina durante el siglo XXI
Federico Poli 134



El desafío de la desigualdad en América Latina: un debate abierto



José Antonio Sanahuja*

Universidad Complutense de Madrid

Para examinar el desafío de la desigualdad en América Latina, la Cátedra de América Latina de la Universidad Pontificia de Comillas y la revista *Pensamiento Iberoamericano* reunieron el 22 de junio de 2016 en Madrid a un destacado grupo de especialistas. Bajo la presidencia del Rector, Julio L. Martínez, y con D. Enrique V. Iglesias, director de la revista en su nueva andadura y anterior Secretario General Iberoamericano como moderador, intervinieron José María (Chema) Vera, Director general de Oxfam Intermón, y Nora Lustig, profesora de economía de América Latina de la Universidad de Tulane y directora del proyecto “Compromiso con la Equidad” (CEQ). Alfredo Valladão, profesor de estudios latinoamericanos en SciencesPo en París, actuó como comentarista. Tras un coloquio posterior con el público se presentó una breve síntesis y relatoría del debate por parte de José Antonio Sanahuja, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, cuya versión *in extenso* es el objeto de este artículo.

* Profesor Titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y Director del Departamento de Relaciones Internacionales, Gobernanza Global y Cooperación al Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).

Desigualdad: las tendencias globales

La pobreza y la desigualdad, como rasgos persistentes de la realidad latinoamericana, no debieran ser aceptadas como hechos inevitables, o expresión de un “orden natural” ante el que cualquier propuesta de cambio deviene utopía irrealizable; o bien, como señaló Alfredo Valladão, argumento legitimador de populismos o autocracias que, lejos de acabar con ese problema, terminan generando nuevas formas de desigualdad y exclusión, tanto material como simbólica. Frente al fatalismo paralizante, o el voluntarismo político que conduce a experimentos insostenibles o fallidos, el debate fue también un alegato a favor de las razones morales y políticas para alcanzar sociedades más equitativas y justas; en segundo lugar, de una aproximación crítica a esas realidades, basado en un examen racional de la economía política de la región y de su inserción internacional, que dé cuenta de sus causas y dinámicas, “desnaturalizando” esos fenómenos. Lejos de ser una expresión de la fatalidad o el destino, se trata de hechos de naturaleza histórica y contingente, y como resultado de la acción humana, pueden ser afrontados a través de ella con las políticas, instituciones e incentivos adecuados. Y en tercer lugar, una indagación acerca de las nuevas coaliciones políticas y sociales que habrán de hacer frente a la economía política de la desigualdad, a menudo funcional a un determinado reparto del poder económico y político muy sesgado hacia esos grupos.

En esa perspectiva histórica el debate giró, en primer lugar, en torno a las dinámicas que afectan al conjunto del sistema internacional y las propias de la región, distintas pero profundamente interrelacionadas. Los datos aportados por José María Vera, basados en el informe sobre desigualdad global de Oxfam (*Iguals*, E. Seery y A. Caistor, 2014), apuntan a transformaciones estructurales y un cambio de ciclo histórico, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera. En el periodo previo a la industrialización, la diferencia entre la renta promedio de los diez países más ricos y los diez más pobres era de unas seis veces. Esa brecha, relativamente pequeña, coexistía con enormes desigualdades al interior de cada país entre la nobleza terrateniente y las masas campesinas. La revolución industrial significó un proceso de aumento simultáneo de la desigualdad entre países —en un rápido distanciamiento de Europa y Estados Unidos del resto del mundo—, y al interior de los países, con crecientes diferencias entre la burguesía y el nuevo proletariado fabril. Ello respondió a la clásica “curva de Kuznets”, según la cual las fases tempranas de la industrialización suponían mayor desigualdad al sustentar el (necesario) proceso de acumulación y reinversión de capital por parte de la naciente burguesía industrial y financiera.

La revolución industrial, empero, hizo aparecer un potente movimiento obrero que obligó a introducir desde finales del siglo XIX nuevas leyes laborales, incipientes sistemas de salud pública y seguridad social, una fiscalidad más progresiva, y leyes antimonopolio. El alcance de estas medidas se amplió

en el siglo XX, como respuesta de las democracias liberales a las amenazas del fascismo y el comunismo, y en parte como compensación por los esfuerzos impuestos a los trabajadores en las guerras mundiales. Después de 1945, el aumento de la productividad generado por el modelo fordista y las políticas keynesianas propiciaron nuevos “pactos sociales” basados en la expansión de las rentas salariales y el Estado del bienestar, y la formación de las sociedades de clases medias en el Occidente industrializado, en un círculo virtuoso que relacionaba consumo de masas, crecimiento económico, equidad social y mayor movilidad social, promoviendo un modelo de democracia social más atractivo que el existente tras el “telón de acero”. En ese periodo, otros países de industrialización tardía también aunaron dinamismo económico y equidad social. En otros países en desarrollo se intentó adaptar este modelo a través de alianzas nacional-populares y estrategias de industrialización por substitución de importaciones. Si bien propiciaron la aparición de nuevas clases medias urbanas, no lograron dejar atrás su condición primario-exportadora, y a menudo su crecimiento fue “concentrador y excluyente”, acentuando las brechas sociales del orden poscolonial.

Este ciclo tuvo dos claras consecuencias en términos de desigualdad. En Estados Unidos, como en otros países industrializados, se produjo lo que Goldin y Margo (*The Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, nº 1, 1992) denominaron “la gran compresión”: desde los años 40 —los 50 en Europa— las rentas de las clases bajas y medias aumentaron

más rápido que las correspondientes a las capas más altas y en los años 70 se registraron los indicadores más favorables en materia de equidad en un periodo de 50 años. Sin embargo, con la excepción de los NIC (países recientemente industrializados), la brecha internacional se agrandó y la diferencia entre la renta per cápita promedio entre los diez países más ricos y los diez más pobres llegó a ser de 40 veces (*La mondialisation de l'inégalité*, F. Bourguignon, 2012).

Si durante la mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, hoy empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países.

A la luz de este rápido recorrido por los dos últimos siglos, parece estar produciéndose un cambio de ciclo histórico (Sanahuja en *Anuario CEIPAZ 2013-2014*): desde mediados de los 80, la globalización ha propiciado un rápido proceso de convergencia y, por primera vez en un siglo, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo —al menos los emergentes— empieza a estrecharse, pero también comienza lo que Krugman (*The Conscience of a Liberal*, 2007) llamó “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en

desarrollo está aumentando. En síntesis, si durante la mayor parte del siglo XX la desigualdad global se explicaba por las diferencias de renta entre países, en la actualidad empiezan a ser más relevantes las crecientes disparidades sociales dentro de los países (*Perspectives on Global Development*, OCDE, 2012).

A la hora de explicar estos cambios, hay que remitirse a la nueva “gran transformación”, por utilizar la expresión de Karl Polanyi, que ha sacudido a la economía mundial desde los años 80: globalización, desregulación, revolución en las tecnologías de la información, y expansión del comercio, los flujos de capital y la aparición de cadenas de suministro globales son los factores que explican tanto que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior. Esos procesos han aumentado la escala y el tamaño de los mercados, y mayores presiones competitivas que suponen una creciente disparidad de ingresos en unos mercados de trabajo en rápida transformación, con mayores retribuciones para los trabajadores de la “economía del conocimiento”, y caída de los empleos de naturaleza administrativa y/o manufacturera antes asociados a las clases medias. Por otro lado, la incorporación a la economía mundial, en muy pocos años, de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes ha incrementado la tasa de ganancia del capital transnacional, y golpea a la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometiéndoles a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal. La bibliografía sobre esta cuestión

destaca cómo el cambio tecnológico y las brechas de cualificación, en un contexto de apertura y globalización, juega un papel determinante en el aumento de la desigualdad. Pero no menos importante es la erosión de las instituciones que promovieron la equidad en el pasado, como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, cuando la competencia y los mercados son ya globales (*La paradoja de la globalización*, D. Rodrik 2011). Estos procesos, además, han sido acelerados por la crisis económica, que ha supuesto mayor desempleo y recortes sociales. Así lo revela el aumento de las brechas salariales y de la desigualdad visibles en las estadísticas de Eurostat o la OCDE.

América Latina: sus lógicas de desigualdad y exclusión

América Latina no es ajena a las fuerzas que impulsan la desigualdad global en el siglo XXI —por ejemplo, el ciclo de “reprimarización” impulsado por la creciente demanda de los países emergentes de Asia—, pero la extrema desigualdad que caracteriza a la región se explica en gran medida en términos de *path dependency*: son sociedades en las que siguen presentes dinámicas de dominación de las élites y de exclusión social y/o étnica nacidas de la colonia y de los Estados oligárquicos surgidos tras la independencia. En la región se cruzan dinámicas globales, y procesos regionales y nacionales diferenciados que

interactúan entre sí, y que explican tanto la profundidad de la desigualdad, como su persistencia en el tiempo.

Con distintos acentos nacionales, la desigualdad que fractura las sociedades latinoamericanas expresa la estrecha relación que existe entre poder político y poder económico de unos grupos dominantes que en no pocos aspectos responderían al patrón de lo que Acemoglu y Robinson (*Why Nations Fail*, 2012) llaman “élites extractivas”, que constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo. A partir del informe sobre la desigualdad en América Latina elaborado por Oxfam Internacional (*Privilegios que niegan derechos*, 2015), José María Vera desgarnó algunos de los principales indicadores de la extrema concentración de la riqueza de la región, considerando tanto la distribución de la renta como del patrimonio: en América Latina, 32 personas tienen tanta riqueza como la mitad de la población total. Y si se atiende a la distribución por deciles, teniendo en cuenta de nuevo renta y patrimonio, el 10% más rico concentraría el 70,8%, mientras que la mitad más pobre solo dispondría del 3,2%. Aun contando con el ascenso de las clases medias, el 40% de la población situada en los deciles 6 a 9 accedería al 26,1%.

No hay que olvidar la estrecha correlación que existe en la región entre la desigualdad, la pobreza —sobre todo, la rural— y la extremadamente desigual distribución de la tierra. El coeficiente de Gini referido a la tenencia de la tierra de África es 0,53; de Asia 0,56; de Europa 0,58; de América del Norte 0,69; y en el caso de América Latina y el Caribe llega

al 0,79, muy por encima del Gini regional referido a la distribución de la renta. Chema Vera recordó, en este contexto, el trabajo a favor de la equidad de activistas como Berta Cáceres, asesinada en marzo de 2016, que a su vez es parte de un alarmante aumento de muertes y agresiones a los defensores de los derechos humanos y de la tierra y el medio ambiente de la región.

Chema Vera también reclamó una mayor atención al papel del mercado de trabajo como factor de desigualdad. Aunque las tasas de desempleo son bajas, afectan más a las mujeres y a los jóvenes. Pero el gran desafío sigue siendo el fuerte peso del sector informal, en el que aún se ubica el 47 % de los trabajadores, con tasas más altas entre pobres y mujeres, y que está muy relacionado con las grandes brechas salariales que aún persisten en la región. Existen, empero, trabajadores del sector formal con salarios por debajo del umbral salarial de subsistencia. Costa Rica es el único país en el que el salario mínimo cubre ese ingreso de subsistencia.

Objeto de particular atención en el debate fueron los sistemas impositivos y las políticas sociales de la región y su impacto redistributivo, como instrumento clave para reducir la desigualdad. A partir de indicadores seleccionados, Chema Vera recordó que aun con importantes diferencias por países, los sistemas fiscales de la región cobran poco, mal, inequitativamente, y además los ingresos se caracterizan por ser procíclicos y con un alto grado de volatilidad. Hacia 2013, respecto a un promedio de ingresos fiscales como proporción del PIB del 34% en los países avanzados que integran

la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el promedio regional de América Latina se situaba en el 21%, con países muy por debajo del mismo, como El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela, que se situaban entre 13% y 16% del PIB. Ahora bien, el ejemplo de países como Brasil, en los que esa ratio era de 36% sugiere que el problema no se relaciona solo con el quantum de recaudación fiscal, sino con su composición, de carácter fuertemente regresivo. En la OCDE la ratio gravámenes directos/indirectos era de 60/40, mientras que en América Latina esa ratio era casi la inversa, con 43/57. En América Latina y el Caribe la recaudación por impuestos generales al consumo es más de ocho veces lo que se recauda por impuestos directos sobre las propiedades, que suelen concentrarse en los sectores más ricos de la población. Existen amplias exoneraciones o exenciones que favorecen a las rentas del capital, los ingresos no salariales, las propiedades inmobiliarias o los beneficios empresariales de las grandes corporaciones. La tasa efectiva del impuesto sobre la renta del decil más rico en los países de la OCDE —no incluyendo los latinoamericanos— se sitúa entre el 14% y el 30%. En América Latina, en casi todos se sitúa por debajo del 10% y en algunos casos no llega ni al 5%. En conjunto, en los países avanzados que integran la OCDE la política fiscal — impuestos más transferencias— reduce la desigualdad hasta seis veces más de lo que lo hacen los países de América Latina. Esos sistemas fiscales son poco eficaces y se ven minados por la evasión fiscal y el uso de paraísos fiscales y centros financieros *off-shore*. Vera recordó el

escándalo *Swissleaks*, que reveló que residentes en LAC acumulaban 52.600 millones de dólares en cuentas del HSBC en Suiza en el bienio 2006-2007. La publicación de los *Panama Papers* en 2016 ha vuelto a poner de relieve cuán amplio es este tipo de prácticas.

No hay que olvidar la estrecha correlación que existe en América Latina entre la desigualdad, la pobreza —sobre todo, la rural— y la extremadamente desigual distribución de la tierra.

Se trata, finalmente, de modelos fiscales aquejados de volatilidad y carácter procíclico, al haber acentuado su dependencia de los ingresos por exportaciones de productos primarios, particularmente en Suramérica. En promedio, entre 1998 y 2008 la tasa de ingresos de recursos naturales sobre el total de la recaudación fiscal pasó de 19% a 32%. La caída de ingresos de las exportaciones primarias se ha agravado por la brusca contracción del precio del petróleo en 2015 (*Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*, OECD, 2015b). El ajuste fiscal ya ha comenzado, y además de suponer contracción económica y caída del empleo, puede llevar a recortes en los programas sociales con efectos redistributivos.

A partir de estas tendencias generales, la profesora Lustig aportó los resultados de

su trabajo en el proyecto “Compromiso con la Equidad” (CEQ). En primer lugar, recordó que mientras que la desigualdad aumentaba a escala global, en varios países de América Latina había descendido merced a las mejoras en el empleo, los salarios y las políticas redistributivas y de lucha contra la pobreza. Por otra parte, subrayó que analizar el efecto de los impuestos sin examinar el impacto del gasto social (o viceversa) es poco útil. Un impuesto puede ser regresivo por sí solo, pero hay que tener en cuenta también otros impuestos que pueden tener un efecto contrario, así como el conjunto del gasto social, dado que éste puede tener un fuerte efecto redistributivo, compensando lo anterior (*Commitment to Equity Handbook*, N. Lustig (ed.), 2016).

A partir de la metodología de este proyecto, y con datos en torno a 2010, se han examinado 13 países de América Latina. Los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, y los que menos, El Salvador, Guatemala y Honduras. Argentina es el país de la región donde la política fiscal, en términos de transferencias directas y en especie, tiene un mayor impacto redistributivo. Honduras es uno de los tres países con la desigualdad inicial más alta y de estos es el que menos reduce la desigualdad.

De los datos analizados también se deduce que un mayor gasto público, en principio, tendría mayor efecto redistributivo, y que los países más desiguales también tienden a redistribuir más. Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay son los que muestran mayores

efectos redistributivos, mientras que Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú estarían por debajo de la línea de tendencia. Dado que los países con un nivel de gasto social similar muestran diferentes niveles de redistribución, se puede inferir que otros factores, como la composición y focalización del gasto, condicionan ese efecto redistributivo.

El estudio presentado por la profesora Lustig se ha detenido a considerar el efecto de las pensiones contributivas, y éstas tienen un efecto igualador, de magnitud significativa, en Argentina, Brasil y Uruguay. En Chile, Costa Rica y Ecuador el efecto es igualador pero pequeño. En el resto de los países, el efecto es regresivo pero también pequeño. Estos resultados son importantes, porque indican que las pensiones contributivas en América Latina no siempre son regresivas y contribuyen a la desigualdad, aunque hay países, como Colombia, Honduras o México donde es así. Si las pensiones contributivas se consideran un ingreso diferido, el efecto redistributivo es 4,1 puntos porcentuales mayor en la Unión Europea, pero 15,4 puntos porcentuales mayor cuando las pensiones contributivas se consideran una transferencia.

Los efectos de la política fiscal en la reducción de la pobreza tampoco son uniformes. En la mayor parte de los países estudiados, la política fiscal contribuye a reducir la pobreza, especialmente en Uruguay, Argentina y Chile. Sin embargo, en Bolivia, Brasil, Guatemala y Honduras la incidencia

de la pobreza después de impuestos, subsidios y transferencias es mayor, a pesar de que la política fiscal reduzca la desigualdad. Con la nueva medida de Empobrecimiento Fiscal presentada por la profesora Lustig, se puede observar que en Brasil, México, Bolivia y Guatemala entre uno y dos tercios de la población pobre fue empobrecida. Ello significa que observar el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad sin considerar los efectos sobre la pobreza es un análisis incompleto: los sistemas fiscales pueden ser redistributivos, pero paradójicamente pueden incrementar la pobreza monetaria.

Finalmente, los datos sobre el gasto social revelan que el gasto en educación preescolar y primaria es igualador y pro-pobre en todos los países. En educación secundaria es igualador en todos los países y también pro-pobre en algunos, pero no en todos. El gasto en educación terciaria nunca es pro-pobre, pero contribuye a la equidad a excepción de Guatemala. El gasto en salud siempre es igualador pero es pro-pobre solamente en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Del análisis crítico al imperativo racional de cambio

En distintos momentos el debate revisitó las razones que hacen de la reducción de la desigualdad tanto un imperativo moral, como una necesidad política. En la apertura del encuentro, el Rector Julio Martínez evocó la ética de

Aristóteles y de Tomás de Aquino, que entiende la justicia como virtud por la que el ser humano dirige sus acciones al bien común, y en particular la clásica definición de Tomás de Aquino de “dar a cada uno lo suyo”, que fundamenta una concepción de la justicia basada, por un lado, en los derechos, y por otro, en un principio de proporcionalidad por el que la realización de la justicia no supone la igualdad absoluta, sino un trato desigual a quienes son desiguales, distanciándose así de determinadas concepciones tanto del liberalismo como del socialismo. En distintos momentos las ideas de John Rawls o de Amartya K. Sen fundamentaron un debate cuya orientación aplicada hacia las políticas públicas no estuvo reñida con un sólido fundamento ético.

No menos imperativo es luchar contra la desigualdad a partir de argumentos de eficiencia económica. Chema Vera se remitió a los aportes de la economía del desarrollo que han destacado la estrecha relación que existe entre equidad y crecimiento. Como han señalado publicaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) (*Redistribution, Inequality and Growth*, J. Ostry, A. Berg y C. Tsangarides, 2014), elevados niveles de desigualdad retardan el crecimiento económico y lo hacen menos sostenible e inclusivo, frenan la lucha contra la pobreza, fracturan la sociedad y erosionan o rompen la cohesión social, debilitando el sentido de pertenencia, contribuyen a la insostenibilidad ambiental y, como revela la dolorosa experiencia latinoamericana, hace a las sociedades más inseguras y violentas.

Para acabar con la desigualdad se necesitarían gobiernos con un claro compromiso con las mayorías, capaces de desligarse de los intereses de las élites políticas y económicas.

Empero, más allá de los argumentos éticos y de eficiencia económica, se insistió particularmente en el argumento democrático. Como señaló Chema Vera, la desigualdad económica y de poder político se retroalimentan, en lo que supone una verdadera captura y vaciamiento de la democracia por parte de las élites, que disfrutaban así —parafraseando el título del informe de Oxfam sobre la desigualdad en la región— de “privilegios que niegan derechos”. Ese “secuestro de la democracia” es un fenómeno con muchas caras, e incluyen la captura de rentas a través del disfrute de una posición monopólica u oligopólica de control de los mercados —como ilustra el caso de Carlos Slim, una de las mayores fortunas del mundo merced a su posición dominante en el mercado de telecomunicaciones de México—; de su visible influencia en la definición de las políticas públicas, las leyes y los marcos regulatorios; la corrupción y el clientelismo; y el control de los medios de comunicación, factor decisivo para orientar en su favor a la opinión pública.

En particular, esas élites económicas han contribuido a modelar políticas fiscales en su beneficio haciendo que no corrijan las desigualdades.

Alfredo Valladão también se refirió extensamente a ese proceso de captura del Estado y las rentas, por el que históricamente no se han generado instituciones y políticas neutrales respecto a los intereses particulares, y el Estado de derecho es aún una ficción. No ha existido en América Latina una concepción asentada del “bien común”, ni se acepta que, en democracia, la definición del bien común y del interés general depende, además del veredicto de las urnas, de un sistema de garantías y derechos que la ley debe preservar. Ello explicaría la proverbial desconfianza de la ciudadanía latinoamericana hacia el Estado y sus políticas, y la evidente fuga de las clases medias emergentes, que sí pagan impuestos, hacia proveedores privados de salud y educación, minando el contrato social en el que habría de basarse una concepción inclusiva de la democracia. En este contexto, el profesor Valladão se interrogó: ¿Cuánta inequidad es compatible con democracia? Un nivel “óptimo” de desigualdad —aquel que define un marco de incentivos “correcto”— no sería negativo. La cuestión es, más bien, qué percepción existe de la desigualdad y qué efectos políticos tiene.

Valladão también alertó contra las prácticas redistributivas adoptadas por los gobiernos progresistas, basadas o bien en el proteccionismo, o en el extractivismo o el recurso al crédito externo, que no han alterado el patrón clientelar y la cultura

política rentista dominante en la región —aunque cambien a sus protagonistas y beneficiarios— y, sobre todo, que se muestran insostenibles y terminan siendo un factor causal de las crisis económicas recurrentes que golpean a la región.

Aun coincidiendo en muchos elementos del diagnóstico, el debate puso de relieve importantes diferencias respecto a las estrategias de cambio. Se afirmó, por una parte, una “doctrina Valladão” más circunspecta y pesimista respecto al papel del Estado, esté en manos de la derecha o la izquierda, en el que estarían enquistados los actores contrarios al cambio, y solo cabría confiar en la capacidad transformadora de la globalización y las fuerzas del mercado global. Frente a esa visión, se planteó la “doctrina Vera”, más optimista respecto a las políticas públicas y la acción colectiva, tanto en el plano nacional como internacional. Para Chema Vera, las medidas para luchar contra la pobreza y la desigualdad no son ningún secreto. Las democracias deben cumplir el rol de garantizar que los conflictos de intereses se discutan en la arena pública y que sus resultados lleven a garantizar el respeto a los derechos y el beneficio del conjunto de la población. Para acabar con la desigualdad se necesitarían gobiernos con un claro compromiso con las mayorías, capaces de desligarse de los intereses de las élites políticas y económicas.

En suma, es un problema de poder, más que de políticas públicas o de fórmulas técnicas. Por un lado, sigue siendo necesario lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL) denomina “el pacto fiscal”, con sistemas impositivos más equitativos y eficaces en cada país de la región, sin olvidar otras reformas estructurales que permitan el acceso de los más pobres a los activos productivos —educación, tierra—, y garantías de acceso al crédito o la justicia, en particular para las mujeres o los indígenas, que rompan con lógicas muy asentadas de exclusión. Sin embargo, en un contexto de globalización ya no es posible construir políticas fiscales nacionales viables, ante el fenómeno que la OCDE denomina *base erosion and profit shifting* (BEPS), por el que las compañías multinacionales, a través de la triangulación fiscal y el uso de paraísos fiscales, son capaces de reducir al mínimo las cargas fiscales, sorteando y en su caso desalentando normas nacionales más exigentes. Por ello, es también necesaria una cooperación fiscal internacional más estrecha y eficaz —como la que representa el proceso BEPS en el G-20—, y el establecimiento de impuestos globales que afronten esas dinámicas. Para América Latina, en consecuencia, la tarea es doble, y las reformas fiscales nacionales habrían de estar acompañadas de una actuación internacional más proactiva y eficaz.